

DANMARK I DEN INTERNATIONALE ARBEJDSORGANISATION (ILO)

Af Lene Togeby Gottlieb

Var Danmark et foregangsland i socialpolitisk forstand eller brugte arbejdsgiverne, arbejderne og regeringen ILO som en brik i den hjemlige arbejdsmarkeds- og socialpolitik? Artiklen skildrer de tre parter forhold til ILO i perioden 1919-39.

Den Internationale Arbejdsorganisation, forkortet ILO efter organisationens engelske navn, International Labour Organisation, blev dannet i 1919 som organisation under Folkeforbundet. ILO fik sin egen afdeling i fredstraktaten efter Første Verdenskrig (Del 13), og her finder man ud over ILOs statut en eksplisit beskrivelse af formålet med oprettelsen af ILO: At skabe vilkår for de arbejdende befolkninger af en sådan standard at utilfredshed blandt dem forhindres og muligheden for en fredelig udvikling i verden på den måde forbedres. ILOs område er altså arbejdsmarkeds- og socialpolitikken. Som en nyskabelse i det internationale samarbejde fik regeringsuafhængige organisationer direkte indflydelse i ILO. Der er således tre parter i ILO: Regeringerne, arbejdsgiverne og arbejdstagerne.¹

Det er uden for enhver tvivl at Danmark var en småstat i Folkeforbundet, men spørgsmålet er hvordan landet gjorde sig gældende i ILO. Var Danmark en stormagt i socialpolitisk henseende, og var der vilje til at påtage sig rollen som foregangsland i ILO? Jeg vil i denne artikel undersøge hvordan hver af de tre danske parter agerede i ILO i mellemkrigstiden dels generelt, dels i forhold til en del af de 67 konventioner som blev vedtaget i perioden 1919-39.²

Konventionerne blev vedtaget på de årlige konferencer i ILO. Til konferencerne sendte hvert land fire repræsentanter, to fra regeringen og en fra hver af arbejdsmarkedets parter. Konferencerne lededes og tilrettelagdes af Styrelsesrådet som var sammensat af repræsentanter fra hver af ILOs tre parter i samme indbyrdes forhold som plenarforsamlingen. Konventioner skulle vedtages med to tredjedels flertal og ratificeres lokalt for at få gyldighed. Ved ratifikationen forpligtede et land sin lovgivning i en periode på 10 år. ILOs statut stillede krav om at medlemslandene forelagde vedtagelser fra ILO for deres lovgivende myndigheder senest et år efter den konference hvor de var blevet vedtaget.



ILO vedtog i 1925 en konvention, som forbød natarbejde i bagerier. I Danmark var der allerede i 1920 indført en lov om dette, som dog undtog bagemestre og deres familier fra forbuddet. Fotografi af danske bagere på arbejde. (ABA)



Danmark i ILO

Danmark blev optaget i ILO i 1919 som et af de i alt 44 oprindelige medlemmer. Medlemskabet var ikke genstand for de store debatter, da det var en følge af medlemskabet af Folkeforbundet, hvilket med rette blev opfattet som mere indgribende i den danske suverænitet.

Danmark har fra slutningen af 1800-tallet været præget af stærke arbejdsmarkedsorganisationer, et stabilt arbejdsmarked og en meget høj organisationsgrad. I Danmark har der ikke været problemer med at udpege de regeringsuafhængige delegater til ILOs konferencer³ ligesom det har været tilstrækkeligt at ordne en række forhold som i andre lande er lovreguleret alene gennem overenskomster. Denne "danske model" har været problematisk i forhold til ILO fordi konventionerne forpligtede den nationale lovgivning.

Den generelle holdning til ILO

Alle parter udtrykte i begyndelsen deres positive forventninger til organisationen. Både DA og DsF hyldede ILOs tredelte struktur og glædede sig over at de nu selv blev hørt direkte i det internationale samarbejde mellem staterne. ILO blev som følge af formålsbestemmelserne allerede fra begyndelsen opfattet som en organisation der tilgodeså arbejderne i højere grad end arbejdsgiverne, men som det vil fremgå, skræmte dette forhold ikke DA væk. På regeringens og den politiske side var ILO ikke genstand for megen omtale på det generelle plan. Ud fra debatterne om de konkrete konventioner, kan der dog laves en politisk skala med socialdemokrater og radikale som de mest positive og Venstre og især konservative som de mere kritiske.

Konferencerne

Et målbart udtryk for holdningen til det konkrete arbejde i ILO kan fås ved at undersøge hvordan der blev stemt i forhold til konventionerne på konferencerne. En sådan undersøgelse viser at det var arbejderne som var mest positive. De stemte stort set for alle konventi-

ons-forslag som kom til afstemning frem til 1939, mens arbejdsgiverne kun kunne tilslutte sig en tredjedel. Regeringsrepræsentanterne lå i holdning nærmest arbejderne men undlod i nogle tilfælde at stemme.⁴

En undersøgelse af afstemningerne generelt (altså også dem som ikke gjaldt konventioner) viser ikke overraskende at det mest udprægede modsætningsforhold bestod mellem arbejdere og arbejdsgivere. Regeringerne var mest tilbøjelige til at være enige med arbejderne. For de danske delegationer var denne tendens endnu mere udpræget end for ILOs medlemmer som helhed, men samtidig kan der konstateres en sammenhæng mellem regeringens farve og stemmeafgivningen på konferencerne. Venstregeringerne stemte således i højere grad sammen med arbejdsgiverne end regeringerne under Stauning gjorde.⁵ I ca. en femtedel af afstemningerne stemte alle tre parter i den danske delegation det samme.

En mere kvalitativ undersøgelse af de danske delegeredes indsats i ILO generelt set giver et noget andet billede. For organisationernes vedkommende var det helt klart arbejdsgiverne som ofrede flest ressourcer på arbejdet i ILO. Direktør H.C. Ørsted repræsenterede de danske arbejdsgivere på alle konferencer mellem 1921 og 1948 bortset fra de specielle søfartskonferencer (se nedenfor) og konferencerne afholdt under Anden Verdenskrig, og det er klart at en sådan kontinuitet styrkede Ørsteds og dermed DAs indflydelse og magt i ILO. Ørsted var også leder for de nordiske arbejdsgivere som havde oprettet et specielt kontor til varetagelse af deres interesser i ILO.⁶ De danske arbejders indsats i ILO var ringere end arbejdsgivernes. Forskellen kan i nogen grad forklares med at arbejdsgiverne generelt havde flere ressourcer til rådighed.⁷ De danske regeringer var ikke specielt aktive i ILO, og der blev ikke ofret specielt meget på organisationen. De danske regeringsdelegater var dog relativt højt placeret i statsadministrationen idet der som regel var en departementchef blandt dem. Den socialdemokratiske finansminister og senere nationalbankdirektør



C.V. Bramsnæs (Foto: Elfelt)



H.C. Ørsted

C.V. Bramsnæs deltog i ikke mindre end 20 af de 25 konferencer som fandt sted før Anden Verdenskrig (samme antal som Ørsted), og interessant er det at han også deltog som regeringens repræsentant i perioder hvor han hverken var minister eller nationalbankdirektør og hvor Venstre besad regeringsmagten. Dette forhold kunne tyde på at Venstre-regeringerne var uinteresserede i ILO. De nordiske regeringer samarbejdede om at få valgt repræsentanter til Styrelsesrådet, og det lykkedes gennem hele perioden at have en nordisk regeringsrepræsentant i rådet.

Arbejdet i Danmark

I 1919 sorterede social- og arbejdsmarkedspolitiske spørgsmål under indenrigsministeriet, og i 1920 oprettedes International Afdeling (IA) under dette ministerium til varetagelse af ILO-arbejdet. I 1924-1926 og igen fra 1929 var IA placeret under det nyoprettede socialministerium.⁸

Det kan diskuteres om de forskellige danske regeringer levede fuldt og helt op til ånden i bestemmelsen om at konventioner og henstillinger skulle forelægges den lovgivende myndighed. Efter de to første konferencer i 1919 og 1920 og under den første socialdemokratiske regering 1924-1926 blev forslag til ratifikation af alle konventioner fremsat i rigsdagen, men herefter bestod forelæggelsen i at beretningen fra den danske delegation til konferencerne blev omdelt til rigsdagsmedlemmerne. Fra 1931 blev beretningen optaget i Rigsdagstidende. Sammen med beretningen havde IA udarbejdet en indstilling for hver konvention om ratifikation eller forkastelse. Indstillingerne der var lavet på baggrund af indhentede svar fra relevante organisationer og myndigheder, herunder altid DA og DsF, havde stor betydning for om en konvention blev ratificeret. Fra 1936 fik organisationerne reelt vetoret med hensyn til ratifikation eftersom konventioner kun blev indstillet til sådan hvis både DA og DsF havde tilsluttet sig dem. Tidspunktet for tildelingen af denne vetoret

antyder at den socialdemokratisk-radikale regering havde nogle problemer i forhold til ILO: På den ene side ville de to partier gerne give indtryk af at arbejde positivt for organisationen, men på den anden side skulle den ikke have for stor indflydelse i Danmark. I 1936 opnåede regeringen nemlig flertal også i Landstinget og der var derfor ikke andre end regeringspartierne selv (og altså nu også organisationerne) til at forhindre ratifikation.⁹ Resultatet blev at Danmark i 1939 havde ratificeret 19 af de da 67 konventioner. Det placerer landet lige under gennemsnittet for europæiske nationer.¹⁰

Konventionerne

I bilaget findes en oversigt over de 67 ILO-konventioner som blev vedtaget i mellemkrigstiden. I bilag 1 er konventionerne inddelt i forskellige typer, og den følgende undersøgelse af de danske parters forhold til konventionerne er systematiseret efter disse typer.

Arbejdstid

Arbejdstidsspørgsmålet var og er særdeles vigtigt for både arbejdsgivere og arbejdstagere og sammen med lønnen det vigtigste overenskomstspørgsmål. Ratifikation af ILOs arbejdstidskonventioner ville betyde at arbejdstiden skulle fastsættes i lovgivningen.

På den første konference i 1919 og som den første konvention overhovedet vedtoges en konvention som fastsatte den maksimale arbejdstid til 8 timer pr. dag eller 48 timer pr. uge. Samtidig var der i Danmark nedsat en arbejdstidskommission bestående af repræsentanter fra staten og arbejdsmarkedets parter. Kommissionens arbejde mundede ud i et lovforslag om en 8-timersdag i industri og håndværk, og af hensyn til ILO var forslaget i overensstemmelse med konvention nr. 1 (K1).¹¹

Arbejdsgiverne i kommissionen afviste lovgivning om arbejdstiden. De mente at hvis en sådan blev indført ville det være indledningen til en æra hvor statsmagten fastsatte arbejds-vilkårene.¹² På den anden side ville lo-

vfæstet arbejdstid være et mindre onde set fra arbejds-giverside, hvis lande som Danmark konkurrerede med, også havde en sådan, og dertil kunne arbejdsgiverne bruge ILO og K1. DAs repræsentant stemte da også for K1 på konferencen.¹³

Arbejderne havde på dette tidspunkt ingen problemer med at lovgivningsmagten overtog domæner fra overenskomstforhandlerne når det gjaldt fastsættelse af maksimalarbejdstid. Faktisk ville DsF hellere have en lovfæstet end en overenskomstmæssig 8-timersdag bl. a. fordi lovgivning opfattedes som mere holdbar end overenskomster. Det var en opfattelse som arbejderne i øvrigt delte med arbejdsgiverne.¹⁴ 8-timersdagen havde stået på dansk arbejderbevægelses ønskeseddel siden dens etablering i slutningen af 1800-tallet. Der var første gang blevet fremsat lovforslag om den i 1883. Umiddelbart så arbejderne vedtagelsen af K1 som en hjælp i den internationale kamp for 8-timersdagen, og i DsFs 50 års jubilæumsskrift fra 1948 gives ILO en del af æren for at arbejdsgiverne i Danmark gik med til en overenskomstmæssig 8-timersdag i 1919 med ikrafttræden 1920. Arbejdsgiverne havde indset at det var umuligt at forhindre 8-timersdagen dels på grund af ILO, dels på grund af arbejdstidskommissionen.¹⁵

I Rigsdagen støttede socialdemokrater og radikale ratifikationen, mens Venstre (som havde regeringsmagten) og konservative afviste en sådan. K1 blev behandlet i Rigsdagen i alt seks gange mellem 1920 og 1927, og i den periode ændrede ingen af partierne holdning til ratifikationsspørgsmålet.

I 1932 blev den generelle arbejdstid igen sat på ILOs dagsorden. Spørgsmålet var om der skulle vedtages en konvention som fastsatte den ugentlige arbejdstid til 40 timer. Arbejdsgiverne i ILO afviste helt at ILO igen skulle virke for nedsættelse af arbejdstiden, og det lykkedes i første omgang for dem at forhindre en generel konvention svarende til K1. I stedet blev der i 1935 vedtaget en såkaldt principkonvention (K47) som skulle bane vejen for 40-timerskonventioner for de

enkelte fag. I de følgende år blev der dog kun vedtaget tre sådanne (K49, K51 og K61), og i 1937 fik arbejderne igen sat en generel 40-timers-konvention på dagsordenen for 1938-konferencen. Her blev den vedtaget ved førstebehandlingen, men under indtryk af den spændte politiske situation besluttede et enigt Styrelsesråd at tage andenbehandlingen af konventionen af dagsordenen for 1939-konferencen (som skulle finde sted i juni 1939).¹⁶

Arbejdsgiverne i ILO var splittet i spørgsmålet om 40-timerskonventionen idet arbejdsgivere fra Frankrig og USA (som var blevet medlem af ILO i 1934) i modsætning til de øvrige arbejdsgivere var villige til at gå positivt ind i arbejdet med vedtagelse af konventionen. I både USA og Frankrig var den generelle ugentlige arbejdstid allerede sat ned under de 40 timer, og disse landes arbejdsgivere var derfor interesserede i at dette også blev tilfældet i andre lande. De danske arbejdsgivere vaklede ikke i modstanden. Ørsted argumenterede i ILO ligesom DA havde gjort i 1919 i arbejdstidskommissionen med at det ville være forkert at fratage arbejdsmarkedsorganisationerne deres forhandlingsret ved at lovgive om arbejdstid.¹⁷

DsFs ageren i forhold til 40-timerskonventionen giver et indtryk af hvad de danske arbejdere ville og kunne bruge ILO til. Frem til i hvert fald 1936 mente DsF at ILO kunne være en hjælp i kampen for arbejdstidsnedsættelse på nationalt plan. En gennemgang af DsFs medlemsblad *Arbejderens* fremstilling af forløbet i forbindelse med 40-timerskonventionerne viser at DsF kun ville arbejde helhjertet i ILO hvis der blev vedtaget konventioner i et tilfredsstillende omfang, og så længe det så ud til at mulighederne i ILO var bedre end i Danmark. Med hensyn til 40-timersugen var resultaterne i ILO ikke tilfredsstillende set med DsFs øjne. I en artikel fra juli 1936 (dvs. i den periode hvor principkonventionen ikke formåede at vise sit værd) hedder det således direkte at "*Alt taget i Betragtning synes det, at der nationalt bestaar større Muligheder for en Løsning af Spørgsmaalet om Arbejdstidens Nedsættelse*".¹⁸ Det er interessant at Arbejde-

ren ikke registrerer at en af grundene til at der kom skred i sagen igen i 1937-38 var at arbejdsgivere i netop de lande hvor arbejdstiden var sat ned også ønskede at det skulle ske i andre lande og dermed arbejde positivt for det i ILO.¹⁹

Repræsentanterne for den danske socialdemokratisk-radikale regering havde arbejdet til fordel for 40-timersugen på konferencerne men gjorde ingen forsøg på at få konventionerne ratificeret. Socialdemokratiet havde på dette tidspunkt opgivet tanken om at lovgive om den generelle arbejdstid.²⁰

Socialdemokraternes vægring ved at lovgive om arbejdstid gjaldt kun normalarbejdstid. Konventioner om et ugentligt hviledøgn (K14) fra 1921 og om ferie (K52) fra 1936 blev således ratificeret uden lovændringer i Danmark. Den danske ferielov blev ganske vist vedtaget 2 år efter vedtagelsen af konventionen, men da loven gav ret til to ugers ferie med løn og konventionen kun gav en uge, er det ikke sandsynligt at konventionen har været direkte forbillede for loven.

DAs holdning til de to konventioner var forskellig. DA havde sagt god for K14 både forud for og på konferencen i 1921 fordi bestemmelserne allerede var indført i dansk lov. Tilslutningen var endda sket imod råd fra en række af DAs underorganisationer som var blevet spurgt forud for konferencen.²¹ Omvendt modsatte DA sig vedtagelsen af K52 i 1936. En forklaring på forskellen mellem DAs holdning til de to konventioner er at DA brugte ILO-konventionerne i den økonomiske konkurrence med udlandet. Bestemmelserne i K14 var DA allerede underlagt i den danske lov, mens bestemmelserne i K52 endnu ikke var gennemført i Danmark da konventionen blev vedtaget. At denne forklaring er rimelig understøttes af at DA selv begrundede sin modstand mod ratifikation af K14 med at konventionens virkning mod konkurrenceforvridning var blevet udvandet af undtagelsesbestemmelser for socialpolitiske ulande.²²

Dansk ratifikation af K14 kom først i 1935

hvilket især skyldtes modstand fra Venstres side. De socialdemokratisk-radikale regeringer arbejdede i dette tilfælde særdeles ihærdigt for at få konventionen ratificeret. Hele to gange rettede regeringen således henvendelse til Arbejdsbureauet, der udgjorde ILOs daglige ledelse, for at sikre sig at konventionen kunne ratificeres uden at det krævede lovændringer i Danmark.²³

Ratifikation af K52 skete i 1939 og var i øvrigt den eneste som skete efter modstemmer i Rigsdagen.²⁴ DsF var tilhænger af både K14 og K52 og af dansk ratifikation af dem idet dog K52 blev beskrevet som ringere end hvad arbejderne havde ønsket sig.²⁵ DsF viste generelt meget lidt interesse for de to konventioner. Danske arbejdere kunne ikke opnå noget med K14 som de ikke allerede havde, og forhandlingerne om K52 fandt sted samtidig med forhandlingerne om 40-timerskonventionerne som tydeligvis optog DsF mere.

K20, som blev vedtaget i ILO i 1925, dikterede et forbud mod natarbejde i bagerier. Forløbet i forbindelse med denne konvention illustrerer nogle principielle aspekter i Danmarks forhold til ILO, og jeg skal derfor kort skitserer forløbet.

I sin egenskab af formand for de nordiske arbejdsgivere formulerede H.C. Ørsted den strategi han mente kunne og skulle anvendes i forhold til K20. Det fremgår at det var en strategi Ørsted og DA også havde benyttet i forbindelse med andre konventioner. Strategien gik ud på at spille højt ud og helt afvise en konvention for at have noget at handle med efterfølgende. Strategien vanskeliggjordes i tilfældet K20 dog noget af splittelse blandt arbejdsgiverne, både nationalt og internationalt.²⁶

I Danmark var der allerede i 1920 vedtaget en lov som forbød natarbejde i bagerier, men her var bagermesteren og dennes familie undtaget fra forbuddet, og i såkaldte brødfabrikker med treholdsskift kunne der også arbejdes om natten ved rugbrødsfremstilling.²⁷ Det var disse to områder der gav anledning til splittel-



ILO-forsamling. (ABA)

se blandt arbejdsgiverne. Sagen var at de to undtagelser påvirkede forskellige producenter forskelligt. De store producenter var interesserede i rugbrødsundtagelsen, mens de mindre holdt fast i at mestre skulle have lov til at arbejde når de ville. Bortset fra rugbrøds status som national helligdom i Danmark var spørgsmålet om hvorvidt mestrene skulle omfattes af forbuddet, det mest kontroversielle, og det var da også kun det som splittede de danske bagermestre. Det ser ud til at DAs ledelse holdt på at mestrene skulle undtages, mens bagermestrenes forening (Den danske Bagerstands Fællesforening) var villig til at afstå fra dette. Fællesforeningens formand, Johannes Pitzner (som også var konservativt folketingsmedlem), udtalte undervejs endda at han opfattede konventionen som "bedre" end loven.²⁸

DsFs strategiske overvejelser i forhold til K20 var ikke så udviklede som DAs. DsF ønskede konventionen netop fordi den også omfattede mestrene. Med hensyn til rugbrødet tilkendegav DsF i første omgang at arbejderne ville acceptere en undtagelse her men skiftede senere mening under henvisning til at det blev for vanskeligt at vedtage virksomme konventioner i ILO hvis alle lande kom med krav om særbestemmelser. DsFs faktiske ageren var dermed nærmest modsat DAs: Fra kompromissøgende til kompromisafvisende. Den afvisende holdning holdt dog ikke længere end til konferencen i 1925 hvor konventionen var til afsluttende behandling.²⁹

Spørgsmålet om ratifikation er også interessant at følge. Alle parter inklusive DA gik i gang med forberedelser til ratifikation umiddelbart efter konventionens vedtagelse. Den socialdemokratiske regering fandt imidlertid ikke anledning til at fremme sagen i Rigsdagen, og i november 1926 (et år efter konventionens vedtagelse) rettede Bageri- og Konditorarbejdernes Forbund henvendelse til Arbejds- og Fabriktilsynet og til socialministeren for at få gang i ratifikationsprocessen. Måneden efter overtog Venstre imidlertid regeringsmagten, og sagen lå igen stille frem til

sommeren 1927 hvor der var forhandlinger mellem bagerfagets parter bl. a. om ratifikation af K20. Mestrene sprang dog i målet på grund af den stadig eksisterende interne uenighed om deres egne arbejdsrettigheder. Bageri- og Konditorarbejdernes Forbund fortsatte kampen for ratifikation gennem et møde med Arbejds- og Fabriktilsynet i efteråret 1928, og med endnu en henvendelse direkte til socialministeren efter at Socialdemokratiet igen var i regering fra 1929.³⁰ Til trods herfor blev spørgsmålet om ratifikation af K20 ikke taget op i Rigsdagen. Det er ikke helt klart hvorfor konventionen var så vigtig for danske bageriarbejdere. Den havde faktisk ingen direkte betydning for dem så måske skal hele indsatsen ses som en parade til ære for ILO og et forsøg på at udstille splittelsen blandt arbejdsgiverne.

Danmark ratificerede to af 13 arbejdstidskonventioner før Anden Verdenskrig, og de gjaldt områder som var eller blev reguleret af lovgivning uafhængig af ILO. Dvs. at det var princippet om overenskomster frem for lovgivning og dermed arbejdsgivernes linje der sejrede. DsF evnede ikke at udnytte resultaterne i ILO på den danske scene. Dette skyldtes ikke mindst at de politiske fæller i Socialdemokratiet, når det kom til stykket, var noget halvhjertede i deres arbejde for ratifikation af arbejdstidskonventionerne. Konventionerne om 40-timersugen viste at DsF kun ville bruge ILO i det omfang der her kunne nås mere end i Danmark. Det var ikke med i overvejelserne at DsF ved at arbejde aktivt i ILO kunne være med til at forbedre vilkårene for arbejdere i andre lande.

Socialkonventioner

Danmark var enestående med hensyn til forsøgelse i tilfælde af arbejdsudygtighed. De danske socialforsikringer var således frivillige og uafhængige af arbejdsmarkedet idet dog forsikring mod arbejdsulykker var tvunget og arbejdsgiverbetalt.³¹ Der var i øvrigt enighed blandt alle danske parter om at Danmark fak-

tisk var et foregangsland på dette område. Uafhængigheden af arbejdsmarkedet betød nemlig at selvstændige, arbejdsløse og andre uden for arbejdsmarkedet (først og fremmest kvinder) kunne deltage i de forskellige forsikringsordninger. I ILO blev der vedtaget konventioner om arbejdsløshed og -anvisning, arbejdsulykker, erhvervssygdom, almindelig sygdom, alderdom, invaliditet og død.

Konventionerne om ulykkeserstatning og erhvervssygdomme, K17 og K18 blev vedtaget på konferencen i 1925. Det oprindelige forslag fra ILO gik ud på at erstatning ved ulykker og erhvervssygdom skulle være del af samme konvention, men på opfordring fra regeringerne blev der i stedet lavet to selvstændige konventionsudkast: K17 om ulykker og K18 om sygdomme. Den danske regering var blandt dem som ønskede to konventioner fordi erhvervssygdomme og -ulykker også var adskilt i dansk lov. Regeringen ønskede altså hverken at ændre den danske lovgivning eller på forhånd at afskære sig fra at kunne ratificere konventionen om ulykker hvor det danske system var foreneligt med andre landes.³² I den endelige udformning af K17 blev det sådan at erstatningen skulle være i form af en livrente (pension). I den danske lov opereredes der imidlertid med engangserstatninger, og konventionen blev ikke foreslået ratificeret. Som led i den såkaldte socialreform af 1933 blev erhvervssygdomme integreret i ulykkesbegrebet i dansk lov, og K18 blev herefter ratificeret i 1934. Samme år blev K18 revideret til K42 i ILO så flere sygdomme blev erstatningsberettiget. Da dansk lov var blevet ændret tilsvarende, blev K42 ratificeret i 1939.

I Danmark var ulykkeserstatningen som sagt arbejdsgiverbetalt, og DA havde derfor større interesse i denne konvention end i de øvrige socialkonventioner. DA fandt at konventionens bestemmelse om livrente var mere fordelagtig end engangserstatningen, idet livrenten kunne reguleres hen ad vejen.³³ DA endte med at stemme for K18 på konferencen fordi det var lykkedes for arbejdsgiverne at forhandle antallet af sygdomme ned fra syv i

bureauets udkast til tre i den endelige konvention.³⁴

I kilderne til konferencen i 1925 kommer DsF til at afsløre sig som meget dårligt informeret om ILO generelt og om den konkrete konference i særdeleshed. DsF kendte ikke de gældende regler for vedtagelse af konventioner og tog fejl med hensyn til hvilke konventioner der blev vedtaget i 1925, og hvilke der ikke blev. Om K17 og K18 mente Arbejderen at de var så meget ringere end den danske lovgivning at danske arbejdere burde have stemt imod dem, havde det ikke været for hensynet til andre landes arbejdere og det internationale samarbejde.³⁵

Det er interessant at både DA og DsF var på kant med deres respektive grupper i ILO i bedømmelsen af K17 og K18 (DA dog kun med hensyn til K17). Det gav imidlertid ikke de store problemer for organisationerne fordi de vidste at det politiske system i Danmark var utilbøjeligt til at ændre danske systemer af hensyn til ILO. Det gjorde ingen forskel for forholdene i Danmark hvilke holdninger DA og DsF arbejdede for i ILO.

De socialkonventioner som var direkte uforenelige med det specielle danske system, dvs. konventioner om pension i forbindelse med sygdom, alderdom og invaliditet og om erstatning til efterladte, blev vedtaget på konferencerne i 1927 og 1933. Den danske regering arbejdede mere eller mindre helhjertet i ILO for at få indført bestemmelser i konventionerne som sikrede at Danmark kunne ratificere dem uden at skulle ændre sine specielle ordninger, og det lykkedes faktisk at få føjet en sådan bestemmelse ind i konventionerne om forsørgelse i forbindelse med alderdom, invaliditet og til efterladte (K35-40) som alle blev vedtaget i 1933.³⁶ Alligevel fandt den danske regering ikke anledning til overhovedet at fremsætte disse konventioner til ratifikation i Rigsdagen. Dette er så meget mere mystisk som både socialdemokrater og radikale, der havde regeringsmagten, ved flere lejligheder talte varmt om samarbejdet i ILO og fandt det problematisk at Danmark ikke havde ratificeret flere konventioner end tilfældet var.

DA og DsF så fra hver deres side de danske ordninger som mere fordelagtige end de konventioner som blev vedtaget i ILO, men da de samtidig ikke regnede med at den danske lovgivning ville blive ændret af hensyn til ILO, kunne de agere solidarisk med deres fæller i ILO. Solidariteten var dog mest udtalt på det passive plan og der var hverken fra DsFs eller regeringens side tale om forsøg på systemeksport. DsF begrundede dette med at hele formålet med ILO var at få lande med som var *“helt eller delvist blanke paa Arbejderlovgivningens Omraade og derfor kan de frem-skredne Landes [læs Danmark] Lovgivning ikke blive Modellen hvorefter de internationale Konventioner bygges”*.³⁷ Det ville ifølge DsF være fatalt for ILO hvis standarderne blev så høje at de lande ILO egentlig var til for, måtte opgive på forhånd.

Børn og unge

Børnekonventionerne var relativt uproblematisk i Danmark. Dels var beskyttelse af arbejdende børn og begrænsning af børnearbejde et område som var reguleret af lovgivningen og som alle parter i øvrigt var enige om var en god ting, dels var denne lovgivning som regel på højde med de konventioner som blev vedtaget. Danmark ratificerede imidlertid kun halvdelen af de børnekonventioner som blev vedtaget før Anden Verdenskrig, og en undersøgelse af baggrundene for de manglende ratifikationer giver et billede af Danmark som et noget bagstræberisk foregangsland i ILO.

På de tre første ILO-konferencer i 1919, 1920 og 1921 blev der vedtaget tre konventioner som fastsatte en lavalder for børns arbejde i industrien (K5), til søs (K7) og i landbruget (K10) til 14 år. I 1932 vedtoges en konvention om børnearbejde i ikke-industrielle erhverv (K33). Dansk lov havde også en lavalder på 14 år, og K5 og K7 blev ratificeret uden modstand. I den danske lovgivning var der imidlertid særbestemmelser om børns arbejde i landbruget som var uforenelige med bestemmelserne i K10. Spørgsmålet om ratifikation af K10 var til debat i Rigsdagen ikke mindre

end 8 gange mellem 1924 og 1936, men det lykkedes ikke at få den ratificeret. Dette skyldtes især modstand fra partiet Venstre. Modstanden begrundedes formelt med at den såkaldte vestjyske skoleordning var i strid med konventionen, men man kan mistænke at den reelle årsag var at gårdmændene netop ønskede at bevare den billige børnearbejds-kraft i landbruget. Især fordi Arbejdsbureauet i ILO efter henvendelse fra Danmark stillede en dispensation i forhold til den vestjyske skoleordning i udsigt.³⁸ I dansk lov var det tilladt for børn at arbejde som bude og dette forhindrede dansk ratifikation af K33.

Under indtryk af en stor ungdomsarbejds-løshed blev K5, K7 og K33 revideret i 1937 på den måde at lavalderen sattes op fra 14 til 15 år. Samme år vedtoges en ny skolelov i Danmark og her fastholdtes skolealderens afslutning til 14 år. Loven blev ikke til uden sværds slag i Rigsdagen, og under de omstændigheder var det vigtigere for den socialdemokratisk-radikale regering at få indrettet den danske folkeskole end at imødekomme nogle ILO-konventioner.

I 1921 blev der vedtaget 2 konventioner om unge søfolk: K15 og K16. Bestemmelserne i konventionerne var opfyldt i overenskomsterne af 1919, men rederorganisationerne og DA udtrykte betænkelighed ved de to konventioner fordi de frygtede at de henholdsvis ville fratage unge mennesker en arbejdsmulighed og påføre rederne ekstra udgifter. Derudover antyder Dampskibsrederforeningen selv i sin korrespondance med DA om K15 at den reelle årsag til modstanden var at reglerne i overenskomsten faktisk blev omgået.³⁹ Arbejdsgiverne kunne dog ikke forhindre at konventionerne blev ratificeret af Danmark (omend K16 først blev ratificeret i 1937 sammen med K8 og K9).

Kvinder

Kvindekonventionerne er interessante fordi er de eneste hvor der kan spores udtalt modstand og i øvrigt intern splittelse blandt de



Arbejdergruppen ved Arbejdskonferencen i Geneve 1924. (ABA)

danske arbejdere. Der blev kun vedtaget tre konventioner om kvinder hvoraf en senere blev revideret: K3 om arbejde i forbindelse med barsel, K4 om kvinders natarbejde (revideret til K41) og K45 om kvinders arbejde i underjordiske miner (denne konvention havde ingen praktisk betydning i Danmark).

I Danmark fulgte diskussionerne om K3 de traditionelle skillelinier: DsF, Socialdemokratiet og de radikale var tilhængere af dansk ratifikation mens DA Venstre og Konservative var modstandere. Kvinder, der arbejdede i industrielle virksomheder, havde efter dansk lov ret til 4 ugers barselsorlov efter fødslen og offentlig understøttelse i trangstiltfælde. Konventionen forbød kvinder at arbejde 6 uger efter fødslen og gav mulighed for orlov i op til 6 uger før fødslen. Via forsikringer eller ved betaling fra det offentlige skulle der ydes understøttelse i orlovsperioden. Forslag til ratifikation af K3 blev behandlet i Rigsdagen i alt 3 gange mellem 1920 og 1926, men modstanderne fandt at konventionens bestemmelser ville virke produktionsfordyrende og at de i øvrigt var unødvendige fordi ingen berørte kvinder havde klaget over de eksisterende forhold.⁴⁰

K4 og K41 som simpelt hen forbød kvinder at arbejde om natten, mødte en modstand som ikke alene skyldtes hensynet til produktionsomkostningerne.⁴¹ Kvindeorganisationerne var betænkelige ved at give kvinder en særstatus som svækkede deres konkurrenceevne på arbejdsmarkedet. Det gav problemer for DsF, der helst ikke ville udstille sin splittelse i sagen eller fremstå som modstander af ILO-konventioner. Da konventionen skulle revideres blev der gjort flere forsøg på at skabe enighed blandt de danske arbejdere. Det var de kvindelige fagforeningsfolk som var modstandere af et forbud, mens mændene var mere bekymrede over at gå imod ILO og arbejdergruppen i ILO. Da enighed ikke blev nået endte det med at DsFs repræsentant i 1934 undlod at stemme ved den endelige afstemning om K41.⁴²

Søfolk og landarbejdere

Konventionerne om arbejde til søs og i landbruget vakte særlig stærk modstand blandt arbejdsgiverne og de borgerlige partier i Danmark fordi arbejde på disse områder opfattedes anderledes end arbejde i f. eks. industrien. Dette forhold blev understreget i ILO ved at konventionerne for søfolk blev vedtaget på specielle søfartskonferencer.⁴³ I Danmark hørte søfartskonventionerne under Handelsministeriet, og for arbejderne gjorde det forhold sig desuden gældende at de to eksisterende forbund for søfolk stod uden for DsF frem til 1937. For landarbejdere gjaldt det at de som gruppe havde lavest organisationsgrad blandt danske arbejdere. De overenskomstmæssige vilkår for søfolk og landarbejdere var generelt set dårligere end andre danske arbejderes, og lovgivningen haltede som regel efter ILOs konventioner.

8-timersdagen for søfolk var til behandling i ILO første gang allerede i 1920, men der kom ikke nogen konvention før 1936 (K57), altså på det tidspunkt hvor det var 40-timersugen der var til diskussion. Danske søfolk havde ingen overenskomst som gav dem 8-timersdagen, og det er måske baggrunden for den meget kontante afvisning konventionen fik fra rederside. DsF som først kom på banen i 1937 hvor søfolkenes forbund indtrådte i DsF, formåede ikke at gøre noget for ratifikation. I 1936 blev der også vedtaget en feriekonvention (K54) som gav samme rettigheder til søfolk som K52 gav til andre arbejdere. Den danske ferielov omfattede imidlertid kun danske statsborgere mens konventionen dækkede alle arbejdere uanset nationalitet.

Af de i alt 17 søfartskonventioner ratificerede Danmark 7 før Anden Verdenskrig. De tre af dem omhandlede børn og unge og nød som sådanne større velvillighed fra alle parter side (jf. dog omtalen af K15 og 16 ovenfor). Dertil kom to konventioner hvis bestemmelser allerede var opfyldt via gældende dansk lov, og derfor blev ratificeret relativt hurtigt efter deres vedtagelse i ILO: K27 og K53. Ratifikationen af K8 og K9 var undervejs i ikke mindre end 17 år. Begge konventi-

oner krævede ny lovgivning i Danmark, og de blev under diskussionen om ratifikation kædet sammen. Det var dog især K9, som krævede statslig forhyring, der vakte modstand blandt arbejdsgiverne. Først med det socialdemokratiske-radikale flertal i Landstinget lykkedes det at få de to konventioner ratificeret.⁴⁴

Landbrugskonventionerne var uden sammenligning dem som blev genstand for de mest principielle diskussioner både i og uden for ILO. Arbejdsgivergruppen i ILO mente at ILO overhovedet ikke havde kompetence til at beskæftige sig med arbejdsforhold inden for landbruget. De forsøgte at få domstolen i Haag til at bekræfte denne opfattelse hvad dog ikke lykkedes. Arbejdsgivernes argumenter var at arbejdsforhold i landbruget i høj grad var bestemt af lokale, naturgivne betingelser som hverken var til at regulere med lovgivning eller konventioner.⁴⁵ Der blev da også kun vedtaget 7 konventioner som omhandlede arbejdere i landbruget. Danmark ratificerede 2 af disse fordi de omhandlede forhold som allerede var reguleret af lovgivningen og hvor danske landarbejdere ikke havde særstilling i forhold til andre arbejdere: Organisationsret (K11) og ulykkesforsikring (K12).

Jeg skal her kort omtale en konvention som hører til i kategorien af konventioner om andre emner. K26 fra 1928 foreskrev at der skulle fastsættes regler for lønsættelse på områder uden eller med ringe organisering af arbejderne. Denne konvention var det nærmeste ILO kom på lønspørgsmålet i mellemkrigstiden. Både DA og DsF var modstandere af at ILO og dermed lovgivningsmagten gik ind på lønspørgsmålet, men DsF erklærede i forbindelse med K26 at man kunne tilslutte sig K26 hvis dens bestemmelser begrænsedes til områder hvor DsF ikke havde indflydelse.⁴⁶ Dele af landbruget udgjorde netop sådan et område. Den danske regering afviste konventionen under henvisning til at den ikke ville få betydning i Danmark hvor organisationsgraden var høj.⁴⁷

Landbruget var netop et område hvor ILO kunne have noget at gøre i Danmark: Den ringe organisationsgrad betød at kun en mindre

del af landarbejderne var omfattet af fagforeningers og overenskomsters beskyttelse, og i mellemkrigstiden var landbruget langt det vigtigste erhverv i forhold til handelen med udlandet: Landbruget stod for ca. 20% af den samlede danske produktion, mindst 70% af den samlede eksport og op mod to tredjedele af landbrugsproduktionen gik til eksport. I 1930 var ca. 30% af den erhvervsaktive befolkning beskæftiget i landbruget (38% af disse var selvstændige og derfor sjældent omfattet af ILOs konventioner).⁴⁸ Intet tyder imidlertid på at regeringen eller de politiske partier ønskede at ILO skulle blande sig i arbejdsforholdene i dansk landbrug. Tværtimod tilsluttede den danske (Venstre-)regering sig arbejdsgivernes synspunkt om at ILO slet ikke burde beskæftige sig med landbrugsområdet.

Sammenfatning og konklusion

Danske politikere og organisationsfolk bryste sig ved flere lejligheder af at være repræsentanter for et fremtrædende land i socialpolitisk henseende. Fremstillingen af Danmarks deltagelse i ILO i mellemkrigstiden har imidlertid vist at beskrivelsen af Danmark som en socialpolitisk stormagt må modereres noget. Vilkårene i dansk lov var på en række områder ringere set fra arbejdersynspunkt end ILOs konventioner.

Danmark har henholdt sig til den såkaldte danske model for regulering af arbejdsmarkedet hvor overenskomster skulle gøre det ud for lovgivning, men på områder vedrørende beskyttelse af kvinder, børn, landarbejdere og søfolk gav hverken dansk lovgivning eller overenskomster lige så gode vilkår til arbejderne som konventionerne gjorde. Og i øvrigt var der langt op i 1920'erne uenighed i Danmark om modellens velsignelser. Både den politiske og den faglige gren af den danske arbejderbevægelse ønskede sig således lovgivning frem for overenskomster på et af de vigtigste områder i et arbejdsforhold, nemlig arbejdstiden.

På et enkelt af de større områder i ILOs virke kan Danmark med rimelighed siges at have

været foran ILO og de andre lande, nemlig den rene socialpolitik. Men de danske parters ageren i forhold til socialkonventionerne viser imidlertid også at de ikke formåede eller ikke var interesserede i at udnytte førerstillingen og ILO til at højne standarderne i andre lande. Danmark var med andre ord ikke et foregangsland i ILO.

De danske regeringer ønskede altså hverken at ILO blandede sig i danske forhold på områder hvor der faktisk var behov for højere standarder, eller selv at blande sig i ILO på områder hvor Danmark faktisk havde noget at byde på i forhold til ILO og de øvrige medlemslande.

Arbejdsgiverne var den af de tre parter i Danmark som var mest ligefrem i forholdet til ILO. Der var overensstemmelse mellem det arbejde DA udførte på konferencerne og i Danmark, og de holdninger til ILO som arbejdsgiverne gav udtryk for. DA gjorde en relativ stor indsats for at fremme sine interesser i ILO. DsFs indsats var langt ringere. Organisationernes forskellige formåen rent resourcemæssigt spillede sandsynligvis en rolle, men efter gennemgangen af organisationernes stilling i forhold til konventionerne får man et indtryk af en grundlæggende forskellig opfattelse af ILO. DA opfattede ILO som en trussel mod det danske system med overenskomstmæssig frem for lovgivningsmæssig regulering og dermed som en trussel mod den indflydelse DA havde. DsF var generelt tilhænger af de konkrete bestemmelser i ILO-konventionerne men samtidig i det mindste principielt også tilhænger af den danske model. DsF blev derfor mindre ren i sit forsvar for ILO end DA var i sin modstand. Med andre ord: DA havde mere at tabe end DsF havde at vinde ved ILO. Derfor fremstår DsFs indsats i ILO ofte mere som ord end handling.

Regeringernes ILO-politik var noget linjeløs. Det skete ofte at regeringsrepræsentanterne arbejdede i en retning på konferencerne, mens de relevante ministre arbejdede i en anden hjemme i Danmark. Regeringerne kan i nogen grad undskyldes med at arbejdet på

konferencerne kan betragtes som udenrigspolitik der varetoges af regeringerne, mens ratifikationsarbejdet i høj grad var indenrigspolitik og på den måde afhængig af den til enhver tid gældende parlamentariske situation. I forbindelse med flere af konventionerne fremstår især socialdemokrater og radikale imidlertid som tvetungede: ILO var en god ting og konventionerne burde ratificeres af Danmark, men når det kom til stykket var også disse partier kun sjældent villige til at gøre noget hvis det betød ændringer i danske ordninger eller lovgivning. Det var bekvemt at kunne henvise til modstand fra Venstre og Konservative og selv fremstå som helhjertede tilhængere af ILOs konventioner.

Når det samlede billede af Danmarks forhold til ILO i mellemkrigstiden bliver så lidet flatterende, skyldes det først og fremmest at den af de danske parter som var mest aktiv i ILO, også var den part som umiddelbart var mest kritisk overfor organisationen og dens projekt, nemlig arbejdsgiverne.

Noter

1. Bestemmelserne om ILO er trykt som bilag til forslaget til rigsdagsbeslutning om Danmarks tiltræden af Folkeforbundet: RT 1919-1920 Till A 5485-5500. ILO eksisterer i dag som en organisation under FN.
2. Artiklen bygger på min afsluttende universitetsopgave *Dansk ILO-politik 1919-1939*.
3. Ud over at organisationerne i nogle lande var for svage, har der været to principielle problemer med delegaterne, nemlig om fascistiske (korporative) organisationer kunne repræsentere arbejderne og om socialistiske lande kunne sende arbejdsgiverrepræsentanter. Spørgsmålet var vigtigt fordi et lands organisationsdelegater kun havde stemmeret i ILO hvis både landets arbejdsgivere og arbejdere var repræsenteret. Artikel 389 og 390 i ILOs statut (RT 1919-1920 Till A 5487), Landelius s. 30, 68, Ørsted s. 29-30.
4. Afstemningsresultaterne kan findes i *Record of Proceedings* som er de stenografiske referater fra konferencerne. Det har ikke været muligt at skaffe referaterne fra alle konferencer, og derfor mangler resultater fra en del af afstemningerne. Jeg har resultaterne for 57 af de 67 vedtagne konventioner og for ni af de elleve som kom til afstemning uden at opnå det fornødne flertal. Arbejderne stemte nej til et konven-

tionsforslag (som ikke blev vedtaget) og undlod at stemme ved K41 om kvinders natarbejde. Arbejdsgiverne stemte nej i 29 tilfælde. Regeringsrepræsentanterne undlod at stemme i 5 tilfælde. Af bilag 1 fremgår det hvordan de tre danske parter her stemt til de konkrete vedtagne konventioner.

5. Venstre sad på regeringsmagten under 6 af de 25 konferencer som fandt sted i mellemkrigstiden. På disse 6 stemte regeringen sammen med arbejdsgiverne og mod arbejderne i 35,4% af afstemningerne. Samlet for alle 25 konferencer er tallet 11,4%.

6. Pedersen s. 311. Ørsted besad en god del af de tunge poster i ILO-systemet. Blandt flere andre poster sad han som suppleant i Styrelsesrådet mellem 1922 og 1931 hvorefter han var ordinært medlem helt frem til 1950, og han var formand for arbejdsgivergruppen på konferencerne mellem 1928 og 1939.

7. I 1926 var det f.eks. ikke muligt at stille en arbejderrepræsentant som kunne engelsk eller fransk, og DsF havde bortset fra en suppleantplads i Styrelsesrådet mellem 1934 og 1944 ingen af de vigtige poster i ILO.

8. Pedersen s. 171.

9. En lignende mistanke kunne man få ved at se på sammenhængen mellem hvordan regeringsrepræsentanterne forholdt sig til konventionerne på konferencerne, og hvordan det efterfølgende gik med ratifikation. Danmark lå i den absolutte top over lande hvor regeringsrepræsentanterne på konferencerne havde stemt for konventioner uden at de efterfølgende var blevet ratificeret. Landelius s. 82.

10. I 1939 havde ILO 26 europæiske medlemmer (hvoraf 15 var oprindelige medlemmer ligesom Danmark) med et ratifikationsgennemsnit på 20,4. Gennemsnittet for alle medlemmer (i alt 56 i 1939) var femten.

11. Kommissionen var nedsat under indenrigsministeriet af den radikale regering Zahle. Kommissoriet var at søge en lovfæstet arbejdstid indført og ministeriet havde udtalt at arbejdstiden som regel burde være på 8 timer (betænkning s. 3-4).

12. Betænkning afgiven af Arbejdstidskommissionen af 1919 s. 46-53: Betænkning fra kommissionens mindretal.

13. Beretning fra den danske delegation til 1919-konferencen s. 25.

14. Betænkning afgiven af Arbejdstidskommissionen af 1919 s. 23 og 48.

15. Under Samvirkets Flag, s. 428-429. Arbejderbevægelsens holdning i spørgsmålet om lovgivning kontra overenskomst med hensyn til arbejdstid har været diskuteret. Socialdemokratiet opgav kravet om en lovfæstet 8-timersdag i slutningen af 1920'erne mens det holdt sig noget længere i DsF.

16. Arbejderen 33. årgang 1/7 1937 nr. 24, s. 265, 34.

årgang 1/11 1937 nr. 8, s. 102, 35. årgang 1/8 1938 nr. 2, s. 18-19 og 1/4 1939 nr. 18, s. 246 og 15/5 1939 nr. 21, s. 285-286 og 17/7 1939 nr. 25, s. 347. DA 1846: Ørsteds rapport fra 1938-konferencen af 29/7 1938. 17. Arbejdsgiveren 34. årgang 14/7 1933 nr. 14, s. 255.

18. Arbejderen 33. årgang 15/7 1936 nr. 1, s. 1-2.

19. *Arbejderens* reportager blev mere positive i 1938 hvor en generel 40-timerskonvention var på dagsordenen, men i 1939 resignerede man igen. (Arbejderen 35. årgang 1/8 1938 nr. 2, s. 18-20 og 1/4 1939 nr. 18, s. 245-246).

20. Principkonventionen (K47) blev behandlet i Folketinget i 1957 hvor DKP stillede forslag om ratifikation af den. Pedersen s. 132.

21. DA 1835 Breve fra Jern- og Metalindustrien, Sammenslutningen af Havne- og Købmandsorganisationer og Industrifagene til DA af oktober 1921. Læg med titlen "3. konference 1921." (før konferencen, uden dato).

22. RT 1924-25 Till A 3813-3826: Betænkning afgiven af Socialrådet.

23. RT 1924-25 FT sp. 4666-4752, 1925-26 Till B 1977-1984, FT sp. 79-83, 99-107, 1931-32 Till B 2163-2180, 1934-35 Till B 2123-2126.

24. Under ratifikationsdebatten i Rigsdagen argumenterede tilhængerpartierne direkte med hensynet til samarbejdet i ILO. RT 1938-1939 FT sp. 4417-4419, 4553, LT 235, 238, 640. Venstre og Konservative undlod at stemme ved ratifikationen af K9 i 1937. Under Samvirkets Flag s. 432.

25. Arbejderen 34. årgang 15/12 1937 nr. 11, s. 138.

26. DA 1838. Brev fra Ørsted til de nordiske arbejdsgivere af 23/2 1924.

27. Danmarks Sociale Lovgivning, s. 261-262.

28. DA 1835. Brev fra DA til Ørsted af 19/3 1924.

LO 598/31. Brev fra Arbejdsrådet til IA af 14/6 1924.

29. På konferencen blev der indgået kompromiser på de to områder hvor den danske lov adskilte sig fra konventionsudkastet: Mestrene fik lov til at fremstille brød til eget forbrug om natten, og det blev lovligt under forudsætning af lokal enighed mellem parterne at undtage fremstilling af "biskuit" fra forbuddet. Biskuit kunne defineres lokalt, og den danske arbejderrepræsentant på konferencen accepterede at fortolke rugbrød ind under denne bestemmelse. DA 1838 Ørsteds beretning fra 1925-konferencen af 20/6 1925.

30. Forbundet har tilsyneladende været meget forhippet på ratifikation. Henvendelsen til socialminister Steincke skete bare 14 dage efter regeringens tiltrædelse. Forløbet er beskrevet ud fra forskellige breve og referater i forbundets arkiv: LO 598/31.

31. Danmarks sociale lovgivning, s. 13-17.

32. DA 1838 Arbejderforsikringsrådets svar på spørgeskema fra ILO om ulykkeserstatning.

33. DA 1838 20/6 1925: Ørsteds referat fra konferencen. DA 1838 Brev fra Østerberg til Helweg, Rønnow, Schøller og Tvede af 2/7 1925. Arbejdsgiveren 26. årgang 3/7 1925 nr. 27, s. 250.
34. DA 1838 20/6 1925: Ørsteds referat fra konferencen.
35. Arbejdereren 22. årgang 11/7 1925 nr. 2, s. 9 og 18/7 1925 nr. 3, s. 17.
36. Beretning fra 17. konference 1933 (RT1933-34 Till A 4777-4778). Måske spillede det en rolle for denne succes at den danske regering havde plads i Styrelsesrådet i den periode hvor disse konventioner blev vedtaget.
37. Arbejdereren 22. årgang 18/7 1925 nr. 3, s. 17-18.
38. RT 1924-25 FT sp. 4250 og 7323, Till. B 2501-2506.
39. DA 1835 brev fra Dampskibsrederforeningen til DA af 29/9 1929, Læg med titlen "3. konference 1921" (uden dato, før konferencen).
40. Socialrådets betænkning. RT 1920-1921 Till. A 4405-4426.
41. Produktionsomkostningerne blev dog også nævnt af arbejdsgiverne i Socialrådet: På grund af uligelønnen mellem mænd og kvinder ville det øge omkostningerne hvis man ikke længere kunne beskæftige de billigere kvinder om natten. RT 1920-21 till. A 4433-4440.
42. LO 618: Brev fra DsF til forbund med kvindelige medlemmer af 28/11 1930, referat fra møde i DsF 1/12 1920, referat fra forretningsudvalgsmøde 18/12 1930, brev fra DsF til IA 18/12 1930. K41 var den eneste af de 67 konventioner som DsF ikke stemte for på konferencerne.
43. I ILO havde man forestillet sig at også spørgsmål om beskæftigelse i landbruget skulle være genstand for specialkonferencer, men måske fordi det gik meget trægt med at få vedtaget konventioner på området, blev det ikke til noget.
44. Venstre, Konservative stemte imod lovene og undlod at stemme ved ratifikationen.
45. DA 1834. Brev fra sammenslutningen af nordiske arbejdsgivere til DA af 14/8 1922. DA 1835. Svar fra henholdsvis regeringen og DA på spørgeskemaer fra ILO.
46. LO 618 Brev fra IA til DsF af 12/8 1931 og svar af 26/10 1931. DsF svar på spørgeskema om K26.
47. Da 1839 22/7 1927: Ørsteds rapport fra 1927-konferencen, LO 618: Brev fra IA til DsF 12/8 1931 og svar af 26/10 1931. DsFs svar på spørgeskema om K26. Arbejdereren 25. årgang 10/10 1926 nr. 16 s. 85. Regeringens repræsentanter undlod at stemme ved afstemningen om K26 på konferencen.
48. *Gyldendals Danmarkshistorie*, bd. 9, s. 50, 64, 119-120.

Litteratur og trykte kilder

- *Arbejdereren. Meddelelsesblad for De Samvirkende Fagforbund i Danmark*. Årgang 17-36. København 1920-1940.
- *Arbejdsgiveren. Medlemsblad for Dansk Arbejdsgiver- og Mesterforening*. Årgang 21-41. København 1920-1940.
- *Betænkning afgiven af arbejdstidskommissionen af 1919. I. Industri og haandværk*. København 1920.
- De Jonquières, H, Jørgen S. Dich og Siguurd Wechseltmann: "Danmarks Sociale Lovgivning 1891-1941." i *Socialt tidsskrift*. 17. årgang 1941 afdeling F.
- Johansen, Hans Christian: *Gyldendals Danmarks historie bd. 9: Dansk økonomisk statistik 1814-1980*. København 1985.
- Landelius, Torsten: *Workers Employers and Governments. A Comparative Study of Delegations and Groups at the International Labour Conferenc 1919-1964*. Stockholm 1965
- Pedersen, Vagn Dahl: *Danmark og de internationale arbejdskonventioner*. Århus 1974.
- *Record of Proceedings*. NR. 2: 1920, 4: 1922, 5: 1923, 6: 1924, 8: 1926, 10: 1927, 11: 1928, 12: 1929, 14-25 1930-1939.
- *Rigsdagstidende*. (I noterne forkortes Rigsdagstidende RT. Herefter følger samlingens årstal, Folketing eller Landsting (FT eller LT).)
- Tøgeby Gottlieb, Lene: *Danske ILO-politik 1919-1939*, unpubl. speciale, Århus 2000
- *Under Samvirkets Flag. Udgivet i Anledning af De Samvirkende Fagforbunds Halvtreds-Aars Jubilæum den 3. Januar*. København 1948.
- Ørsted, H.C.: "En Fare for den internationale Arbejdsorganisations tredelte Karakter." i *Nordisk Tidsskrift for international Ret*. Vol. 9. København 1938, s. 27-51.

Utrykte kilder

- DAs arkiv pakkerne
- 1834: Internationale arbejdsgivermøder 1920-1927.
- 1835-1839: Internationale arbejdsgiverkonferencer 1919-1930.
- 1845: Nordiske arbejdsgivermøder 1925-1930.
- 1846: Sager angående forbindelser med udlandet 1922-1941. (Titlerne er angivet som de står i registret men er ikke dækkende for indholdet af pakkerne. Således omhandler pakkerne 1834-1839 både arbejdsgivermøderne og ILO-konferencerne.)
- LOs arkiv kasserne 611-627: Det Internationale Arbejdskontor 1919-1940.
- Arkiv 598 kasse 31: Bageri- og konditorarbejderforbundets arkiv.

Bilag 1: Vedtagne konventioner 1919-1939 med danskernes stemmeafgivning og år for ratifikation. Ratifikationer efter 1939 er ikke angivet.

Konventionerne er behandlet i teksten efter den kategori som står foran skråstregen.

A: Arbejdstid, B: Socialforsikring, C: Børn og Unge, D: Kvinder, E: Søfolk, F: Landarbejdere, G: Andet.

NR	TITEL	ÅR	REG	DA	DsF	RAT	TYPE
1	8 timers arbejdsdag / 48 timers arbejdsuge	1919	JA	JA	JA		A
2	Arbejdsløshed	1919				1921	B
3	Kvindens arbejde i forbindelse med fødsel	1919	JA	JA	JA		D
4	Kvindens natarbejde	1919	JA	JA	JA		D/A
5	Lavalder for arbejde i industrien	1919				1921	C
6	Unge menneskers natarbejde i industrien	1919				1921	C/A
7	Lavalder for arbejde til søs	1920	JA	JA	JA	1923	C/E
8	Erstatning for arbejdsløshed efter skibbrud	1920	JA	JA	JA	1937	E/B
9	Forhyring	1920	JA	JA	JA	1937	E
10	Børns arbejde i landbruget	1921					C/F
11	Landarbejderes organisationsret	1921				1930	F
12	Landarbejderes ulykkesforsikring	1921				1922	F/B
13	Blyhvidt i maling	1921					G
14	Ugentlig hviledag i industrien	1921	JA	JA		1935	A
15	Lavalder for arbejde som kullempere og fyrbødere	1921				1923	C/E
16	Tvungent lægetilsyn med børn og unge på skibe	1921				1937	C/E
17	Ulykkeserstatning.	1925					B
18	Erstatning ved erhvervssygdomme	1925		JA		1934	B
19	Ligebehandling af inden- og udenlandske arbejdere mht. ulykkeserstatning.	1925	JA	JA	JA	1927	B
20	Natarbejde i bagerier	1925					A
21	Forenklet tilsyn med udvandrere ombord på skibe	1926	JA	NEJ	JA		E
22	Søfolks forhyringskontrakt	1926	JA	UND	JA		E
23	Søfolks hjemsendelse	1926	JA	NEJ	JA		E/B
24	Sygeforsikring i industri og handel	1927	UND	NEJ	JA		B
25	Sygeforsikring for landarbejdere	1927	UND	NEJ	JA		B/F
26	Metoder til fastsættelse af mindstelønninger	1928	UND	NEJ	JA		G
27	Vægtangivelse på tungt stykgods der transporteres med skib	1929	JA	NEJ	JA	1933	E
28	Beskyttelse mod ulykker ved lastning og losning af skibe	1929	JA	NEJ	JA		E
29	Tvungent eller pligtmæssigt arbejde	1930	JA	UND	JA	1932	G
30	Arbejdstid i handels- og kontorvirksomheder	1930	JA	NEJ	JA		A
31	Arbejdstid i kulminer	1931	JA	UND	JA		A
32	Beskyttelse mod ulykker ved lastning og losning af skibe (revideret)	1932	JA	JA	JA		E
33	Lavalder for arbejde i ikke-industrielle erhverv	1932	JA	UND	JA		C

NR.	TITEL	ÅR	REG.	DA	DsF	RAT	TYPE
34	Om arbejdsanvisningskontorer der tager betaling	1933	JA	NEJ	JA		B
35	Tvungen alderdomsforsikring (industri, handel, liberale erhverv, hjemmearbejdere, tyende)	1933	JA	JA	JA		B
36	Tvungen alderdomsforsikring (landbruget)	1933	JA	JA	JA		B/F
37	Tvungen invalideforsikring (som K35)	1933	JA	NEJ	JA		B
38	Tvungen invalideforsikring (som K36)	1933	JA	NEJ	JA		B/F
39	Tvungen efterladteforsikring (som K35)	1933	JA	JA	JA		B
40	Tvungen efterladteforsikring (som K36)	1933	JA	JA	JA		B/F
41	Kvindens Natarbejde (revideret)	1934	JA	JA	UND		D/A
42	Erstatning for erhvervssygdomme (revideret)	1934	JA	NEJ	JA	1939	B
43	Arbejdstid i automatiske rudeglasfabrikker	1934	JA	NEJ	JA		A
44	Erstatning eller understøttelse ved uforskyldt arbejdsløshed	1934	JA	UND	JA		B
45	Kvindens beskæftigelse ved underjordiske arbejder i miner	1935	JA	JA	JA		D
46	Arbejdstid i kulminer (revideret)	1935	JA	NEJ	JA		A
47	40 timersuge. Principkonvention	1935	JA	NEJ	JA		A
48	Bevarelse af rettigheder mht. invalide-, alderdoms- og efterladteforsikring	1935	JA	UND	JA		B
49	Arbejdstid i glasværker	1935	JA	NEJ	JA		A
50	Regulering af systemer for hvervning af arbejdere	1936	JA	JA	JA		B
51	Arbejdstid ved offentlige arbejder	1936	JA	NEJ	JA		A
52	Årlig ferie med løn	1936	JA	NEJ	JA	1939	A
53	Minimumskrav til faglig duelighed hos skibsofficerer på handelsskibe	1936	JA	JA	JA	1938	E
54	Årlig ferie med hyre for søfolk	1936	JA	JA	JA		E/A
55	Redernes ansvar i tilfælde af søfolks sygdom, tilskadekomst eller død	1936	JA	NEJ	JA		B/E
56	Sygeforsikring for søfolk	1936	JA	UND	JA		E/B
57	Arbejdstid for søfolk og skibes bemanning	1936	JA	NEJ	JA		E/A
58	Lavalder for arbejde til søs (revideret)	1936	JA	JA	JA		C/E
59	Lavalder for arbejde i industrien (revideret)	1937	UND	NEJ	JA		C
60	Lavalder for arbejde i ikke-industrielle erhverv (revideret)	1937	UND	NEJ	JA		C
61	Arbejdstid i tekstilindustrien.	1937	JA	NEJ	JA		A
62	Sikkerhedsforskrifter for byggeriet	1937	JA	JA	JA		G
63	Statistik over løn og arbejdstid i miner, fabrikker (herunder byg og anlæg) og landbruget	1938	JA	JA	JA	1939	G
64	Skriftlige arbejdskontrakter for indfødte arbejdere	1939	JA	UND	JA		B
65	Straffebestemmelser for indfødte arbejderes brud på arbejdskontrakter	1939	JA	NEJ	JA		B
66	Hvervning og anvisning af og vilkår for vandrende arbejdere	1939	JA	JA	JA		B
67	Arbejds- og hviletid i vejtransporten	1939	JA	NEJ	JA		A

Kilde: Pedersen s. 262-277, Report of Proceedings.

Abstract

Lene Togeby Gottlieb: Denmark in the International Labour Organisation (ILO). *Arbejderhistorie* 2-3/2004, pp. 1-20.

The International Labour Organisation, the ILO, was formed under auspices of the League of Nations in 1919 and as an organisation it was to work towards a more peaceful world order by drawing up common binding international standards for social and working conditions. The development of such a co-operation between nations was still in its infancy and a special feature of the ILO was that it included not just those from governments but also representatives from parties to the labour market in negotiations.

Denmark was a member of the ILO right from the time of its formation. With the comparatively strong organisations to be found in the Danish labour market and the widespread conviction of being one of the leading countries in the area of social policy a marked Danish contribution to the work of the ILO was to be expected.

The article examines the role and activities of the Danish participants in the ILO during the period of 1919 – 1939. The government as well as the Danish Employers Association and the Association of Danish Trade Unions gave the impression in the first year of being favourably disposed towards the ILO. Both organisations were happy with the influence that membership gave them but at the same time they feared that important decision-making

areas would be taken from their control by government and the power of the state. This fear was greatest among the employers but it was also found among labour movement representatives.

Membership countries were committed to adopt into the national legislation the various conventions adopted by the ILO. While the labour movement approved of the legislation in important areas such as working hours, the employers and the bourgeois government gradually saw the ILO as a threat to the Danish collective bargaining system. They preferred agreements arrived at through bargaining to labour market laws/legislation. The somewhat ambiguous attitude of the labour movement towards the ILO was expressed, among other things, in the domestic treatment of the ILO conventions. The Social Democratic Party often adopted a passive attitude when the conventions required changes in the Danish arrangements. On the other hand the labour movement acknowledged the advantages with legally regulated international standards but on the other hand they wanted to retain the traditional Danish system for arriving at agreements. On the face of it the labour movement apparently didn't give a high priority to the ILO. Of the two sides the Employers Association assigned greater importance to work in the ILO.

Lene Togeby Gottlieb, cand.mag.
bkb12331@vip.cybercity.dk